Junta de Andalucía

Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía

RESOLUCIÓN 123/2025 DE RECLAMACIÓN EN MATERIA DE DERECHO DE ACCESO A INFORMACIÓN PÚBLICA

Reclamación	823/2024
Persona reclamante	XXXXX
Entidad reclamada	Ayuntamiento de Cúllar Vega
Artículos	19.2 LTAIBG; 68 LPAC.
Normativa y abreviaturas	Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (LTPA); Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG); Reglamento General de Protección de Datos (RGPD).

ANTECEDENTES

Primero. Presentación de la reclamación.

Mediante escrito presentado el 21 de agosto de 2024 la persona reclamante interpone ante este CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y PROTECCIÓN DE DATOS DE ANDALUCÍA (en adelante Consejo) Reclamación en materia de acceso a la información pública contra la entidad reclamada, al amparo del artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante LTAIBG) y del artículo 33 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (en adelante LTPA).

Segundo. Antecedentes a la reclamación.

1. La persona reclamante presentó el 24 de noviembre de 2023, en calidad de Delegado Sindical, ante la entidad reclamada, solicitud de acceso a información en los siguientes términos:

> *"Siendo delegado sindical de CSIF*
>
> *Solicita:*
>
> *Se me entregue Certificado donde conste la relación de funcionarios que en sus nóminas mensuales han percibido cantidades en concepto de productividad, con especificación del nombre, apellidos, puesto y cuantía abonada por dicho concepto. Todo ello referido a los años 2022 (enero) a 2023 (noviembre). . Certificado de los empleados públicos que hayan estado percibiendo productividad durante los ejercicios 2020 a 2023 estando en período vacacional. Asi como caso la fiscalización realizada por la Intervencion de este Ayuntamiento de dichas productividades en relación a su pronunciamiento. Certificado del acuerdo plenario sobre determinación de los criterios de distribución de las cuantías correspondientes a productividades y/o gratificaciones, correspondiente a los ejercicios 2021 a 2023. Caso de existir informes desfavorables a las productividades por parte de Intervención las Actas de Pleno donde se reflejen las observaciones que hubieran efectuado la intervención tal y como establece el artículo 219.3 del TRLRHL."*

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

Tercero. Sobre la reclamación presentada

En la reclamación presentada se indica, en lo que ahora interesa:

> *"(…) No se me ha entregado la documentación solicitada, solo una relación con importes de las productividades pero en ningún momento certificado expedido por la Secretaria municipal así como los informes de fiscalización realizados por la intervención ni su traslado al Pleno de la Corporación".*

Cuarto. Tramitación de la reclamación.

1. El 4 de septiembre de 2024 el Consejo dirige a la persona reclamante comunicación de inicio del procedimiento para la resolución de la reclamación. El mismo día se solicitó a la entidad reclamada copia del expediente derivado de la solicitud de información, informe y alegaciones que tuviera por conveniente plantear en orden a resolver la reclamación. Dicha solicitud es comunicada asimismo por correo electrónico a la Unidad de Transparencia respectiva.

2. El 19 y el 23 de septiembre de 2024 la entidad reclamada presenta escrito de respuesta a este Consejo, en el que se incluye cierta documentación relacionada con la petición de información.

3. El 11 de noviembre de 2024 el Director del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía dicta Acuerdo por el que se amplía el plazo máximo de resolución del procedimiento de esta reclamación en 3 meses a contar desde el día siguiente a la fecha máxima de resolución.

Dicho acuerdo es remitido a la entidad reclamada y a la persona reclamante el 12 de noviembre de 2024.

4. Mediante oficio de 4 de diciembre de 2024, el Consejo requirió a la persona reclamante que acreditara su condición de representante sindical o representante de los trabajadores. El 10 de diciembre de 2024 la persona interesada presenta la solicitud de información pública inicial —documento que ya obraba en el expediente—sin acompañar ninguna otra documentación.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. Sobre la competencia para la resolución de la reclamación.

1. De conformidad con lo previsto en los artículos 24 LTAIBG y 33 LTPA, en relación con lo dispuesto en el artículo 3.1.d) LTPA, al ser la entidad reclamada entidad local de Andalucía, el conocimiento de la presente reclamación está atribuido a la competencia de este Consejo.

2. La competencia para la resolución reside en el Director de acuerdo con lo previsto en el artículo 48.1. b) LTPA.

3. Debe destacarse a su vez que, en virtud del artículo 16.5 del Decreto 434/2015, de 29 de septiembre, por el que se aprueban los Estatutos del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, *"[e]l personal funcionario del Consejo, cuando realice funciones de investigación en materias propias de la competencia del Consejo, tendrá el carácter de agente de la autoridad"*, con las consecuencias que de aquí se derivan para los sujetos obligados en relación con la puesta a disposición de la información que les sea requerida en el curso de tales funciones investigadoras.

Segundo. Sobre el cumplimiento del plazo en la presentación de la reclamación.

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo en el artículo 24.2 LTAIBG la reclamación se interpondrá en el plazo de un mes a contar desde el día siguiente al de la notificación del acto impugnado o desde el día siguiente a aquel en que se produzcan los efectos del silencio administrativo, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 124 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común (LPAC).

Sobre el plazo máximo de resolución, el artículo 32 LTPA establece que las solicitudes deberán resolverse y notificarse en el menor plazo posible. En el ámbito de la entidad reclamada, el plazo máximo para dictar y notificar la resolución será de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver, salvo que la entidad hubiera establecido uno menor.

Sobre el silencio administrativo, establece el artículo 20.4 LTAIBG que transcurrido del plazo máximo de resolución sin que se haya dictado y notificado resolución expresa se entenderá que la solicitud ha sido desestimada. A su vez, los artículos 20.1 LTAIBG y artículo 32 LTPA establecen que el plazo máximo de resolución podrá ampliarse por el mismo plazo, respectivamente, en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante.

2. En el presente supuesto la solicitud fue presentada el 24 de noviembre de 2023, y la reclamación fue presentada el 21 de agosto de 2024. Así, considerando producido el silencio administrativo transcurrido el plazo máximo para resolver desde la solicitud, la reclamación ha sido presentada en plazo, conforme a lo previsto en el artículo 24.2 LTAIBG y el artículo 124 LPAC.

Tercero. Consideraciones generales sobre el derecho de acceso a la información pública.

1. Constituye "información pública" a los efectos de la legislación reguladora de la transparencia, *"los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguna de las personas y entidades incluidas en el presente título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones*" [art. 2 a) LTPA].

Según establece el artículo 24 LTPA, "*[t]odas las personas tienen derecho de acceder a la información pública veraz […] sin más limitaciones que las contempladas en la Ley*". Y el artículo 6 a) LTPA obliga a que su interpretación y aplicación se efectúe tomando en consideración el "*principio de transparencia, en cuya virtud toda la información pública es en principio accesible y sólo puede ser retenida para proteger otros derechos e intereses legítimos de acuerdo con la Ley*".

La legislación reguladora de la transparencia, pues, se fundamenta y estructura en torno a una regla general de acceso a la información pública, que únicamente puede ser modulada o limitada si se aplican, motivadamente y de forma restrictiva, alguno de los supuestos legales que permiten su restricción o denegación.

2. Las causas de inadmisión se encuentran enumeradas en el artículo 18 («Causas de inadmisión») LTAIBG, y su aplicación debe ser objeto de una interpretación restrictiva y el supuesto de hecho de su concurrencia debe ser acreditado por el órgano reclamado (Resolución CTPDA 451/2018, FJ 5º).

Sobre ello nos dice el Tribunal Supremo en la Sentencia n.º 1547/2017, de 16 de octubre (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera):

> *"La formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como*

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1, sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información. [...] Asimismo, la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración o entidad a la que se solicita información, pues aquél es un derecho reconocido de forma amplia y que sólo puede ser limitado en los casos y en los términos previstos en la Ley..." (Fundamento de Derecho Sexto).

3. Los límites al derecho de acceso están contenidos en el artículo 14 LTAIBG, y al igual que las causas de inadmisión, deben ser interpretados restrictivamente y el supuesto de hecho de su concurrencia debe ser acreditado por el órgano reclamado en cada caso concreto.

4. Por último, en cuanto a las consideraciones generales a tener en cuenta en la Resolución de la Reclamación, establece el apartado primero de la Disposición Adicional Cuarta LTPA "*la normativa reguladora del correspondiente procedimiento administrativo será la aplicable al acceso por parte de quienes tengan la condición de interesados en un procedimiento administrativo en curso a los documentos que se integren en el mismo*", redacción idéntica a la contenida, como precepto básico, en la Disposición adicional primera, apartado 1, LTAIBG. Igualmente, el apartado segundo de las citadas disposiciones adicionales establece que "*Se regirán por su normativa específica, y por esta ley con carácter supletorio, aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información*".

Cuarto. Consideraciones de este Consejo sobre el objeto de la reclamación:

1. La solicitud de información objeto de la reclamación que nos ocupa fue formulada por la persona solicitante como delegado sindical del CSIF. Es criterio de este Consejo, plasmado entre otras en la Resolución núm 266/2024, de 8 de abril, que tales solicitudes de información deben tramitarse acorde a la normativa que regula el acceso a la información de los Delegados Sindicales, ya que en tales casos existe un régimen específico de acceso a la información que les reconoce el derecho de acceso a la misma información y documentación que la empresa ponga a disposición del comité de empresa, que, aunque parcial, debe ser aplicado preferentemente,

Por tal motivo, este Consejo requirió a la persona solicitante para que acreditara la condición de delegado sindical invocada.

La persona reclamante no ha atendido el requerimiento de subsanación en el plazo establecido, por lo que no habiendo quedado acreditada su condición de delegado sindical. Este Consejo pasa a conocer entonces de la reclamación formulada al amparo de la normativa de transparencia como si la misma hubiera sido presentada por un particular.

2. La persona reclamante solicitó que se le certificasen los siguientes extremos:

- la relación de funcionarios que en sus nóminas mensuales han percibido cantidades en concepto de productividad, con especificación del nombre, apellidos, puesto y cuantía abonada por dicho concepto. Todo ello referido a los años 2022 (enero) a 2023 (noviembre).

- los empleados públicos que hayan estado percibiendo productividad durante los ejercicios 2020 a 2023 estando en período vacacional. A

- del acuerdo plenario sobre determinación de los criterios de distribución de las cuantías correspondientes a productividades y/o gratificaciones, correspondiente a los ejercicios 2021 a 2023.

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

En la reclamación formulada la persona reclamante alega que no se le ha entregado certificado expedido por la Secretaria municipal .

En las anteriores peticiones de información concurre una circunstancia que impide que este Consejo pueda entrar a resolver el fondo del asunto. Según establece el artículo 24 LTPA, todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública sin más limitaciones que las contempladas en la Ley. Esto supone que rige una regla general de acceso a la información pública que sólo puede ser modulada o limitada si se aplican, motivadamente y de forma restrictiva, alguno de los supuestos legales que permiten dicha limitación.

Sin embargo, resulta imprescindible que la petición constituya "información pública" a los efectos de la legislación reguladora de la transparencia. Concepto que, según establece el artículo 2 a) LTPA, se circunscribe a "los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguna de las personas y entidades incluidas en el presente título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones".

Pues bien, a la vista de la solicitud de información y de la anterior definición, es indudable que la pretensión de la persona reclamante resulta por completo ajena a esta noción de "información pública". Y es que con la misma no se persigue acceder a documentos o contenidos que previamente obren en poder de la entidad reclamada -como exige el transcrito artículo 2 a) LTPA-, sino que, como queda patente en la reclamación formulada, lo que pretende es que se realice una específica actuación (la expedición de un certificado por la persona que ocupa la Secretaría del Ayuntamiento sobre los extremos solicitados). Se nos plantea, pues, una cuestión que, con toda evidencia, queda fuera del ámbito objetivo delimitado en la LTPA, procediendo por tanto la inadmisión de la reclamación.

Debemos aclarar que esta decisión se fundamenta en que, a la vista de la literalidad de la reclamación, la persona reclamante se opone a la entrega de la información sin certificar ("...*pero en ningún momento certificado expedido por la Secretaria municipal ...".*. Por ello, entendemos que el objeto de la petición fue la certificación de determinada información, y no la entrega de la información en sí.

3. En la solicitud formulada también se requería la fiscalización realizada por la Intervención del Ayuntamiento de dichas productividades; y, caso de existir, los informes desfavorables a las productividades por parte de Intervención y las Actas de Pleno donde se reflejen las observaciones que hubiera efectuado la intervención, tal y como establece el artículo 219.3 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

El Ayuntamiento reclamado en el escrito de alegaciones formulado a este Consejo admite que no consta contestación a la solicitud formulada el 24 de noviembre de 2023.

Lo solicitado es *"información Pública",* al tratarse de documentos, o contenido, que obran en poder de la entidad reclamada, y han sido elaborados o adquiridos por ella en el ejercicio de sus funciones, todo ello de conformidad con el artículo 2.a) LTPA.

Pues bien, considerando que la información solicitada se incardina claramente en el concepto de información pública, que no consta que la persona reclamante haya recibido la información solicitada y que no ha sido alegada por la entidad reclamada ninguna causa de inadmisión ni ningún límite que permita restringir el acceso a la misma, este Consejo debe estimar la presente reclamación en virtud de la regla general de acceso a la información que referíamos en el fundamento jurídico anterior.

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

La entidad reclamada ha expresado en el escrito de alegaciones las razones que, a su juicio, determinarían la inadmisión de la solicitud de información. Sin embargo debemos puntualizar que la fase de alegaciones de la reclamación no es el momento procedimental oportuno para invocar una causa de inadmisión, ya que priva a la persona solicitante de conocer los motivos por los que la Administración no ha entrado en el fondo del asunto, y por lo tanto, de fundamentar debidamente su reclamación.

Por todo ello, y no disponiendo este Consejo de suficiente información para valorar la aplicación de alguna limitación justificada en la protección de los intereses públicos o privados previstos en los artículos 14 y 15 LTAIBG, procede desestimar la reclamación formulada.

Quinto. Cuestiones generales sobre la formalización del acceso.

La entidad reclamada ha de ofrecer a la persona reclamante la información objeto de su solicitud, previa disociación de los datos personales que pudiera contener (art. 15.4 LTAIBG). La entidad reclamada deberá tener en cuenta que la disociación de datos personales implica no solo la supresión de la identificación concreta de las personas físicas o aquellos otros datos que pudieran permitir la misma (DNI, dirección, número de teléfono…), sino también de otra información que permitiera igualmente la identificación de alguna persona física. En este sentido, el artículo 4.1 del Reglamento General de Protección de Datos define dato personal como:

> *"toda información sobre una persona física identificada o identificable («el interesado»); se considerará persona física identificable toda persona cuya identidad pueda determinarse, directa o indirectamente, en particular mediante un identificador, como por ejemplo un nombre, un número de identificación, datos de localización, un identificador en línea o uno o varios elementos propios de la identidad física, fisiológica, genética, psíquica, económica, cultural o social de dicha persona".*

En el caso de que en algunos de los documentos solicitados ni siquiera la supresión u ocultación de información llegara a impedir la identificación de la persona, la entidad reclamada no pondrá a disposición de la persona reclamante aquellos documentos afectados por dicha circunstancia.

A los efectos de la adecuada disociación u ocultación de los datos que puedan aparecer en los documentos, es preciso reseñar que la firma manual también se considera un dato personal y está sujeta a lo expresado anteriormente. Por otra parte, el código seguro de verificación (CSV) de los documentos firmados electrónicamente deberá ser ocultado en caso de que se haya suprimido algún dato del documento en cuestión cuya copia se facilite como respuesta a la solicitud de acceso a la información, o bien cuando el acceso a la correspondiente verificación pueda permitir la consulta de algún dato personal, no revelado en el documento, de la persona firmante, como puede ser, por ejemplo, el DNI.

Y en la hipótesis de que no exista alguna de la información solicitada, la entidad reclamada deberá transmitir expresamente esta circunstancia a la persona reclamante.

La información obtenida podrá usarse sin necesidad de autorización previa, con las únicas limitaciones de las que se deriven de la LTPA y otras leyes, según lo previsto en el artículo 7 d) LTPA.

Asimismo, según el artículo 8 a) LTPA, las personas que accedan a información pública en aplicación de la normativa de transparencia deberán ejercer su derecho con respeto a los principios de buena fe e interdicción del abuso del derecho.

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

En el caso de que la información a la que se concede el acceso contuviera datos personales, el artículo 15.5 LTAIBG establece que la normativa de protección de datos será de aplicación al tratamiento posterior de los obtenidos a través del ejercicio del derecho de acceso.

En virtud de los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos citados se dicta la siguiente

RESOLUCIÓN

Primero. Estimar parcialmente la Reclamación en cuanto a la solicitud de:

> *"(...) Asi como caso la fiscalización realizada por la Intervencion de este Ayuntamiento de dichas productividades en relación a su pronunciamiento.*
>
> *Caso de existir informes desfavorables a las productividades por parte de Intervencion las Actas de Pleno donde se reflejen las observaciones que hubieran efectuado la intervencion tal y como establece el artículo 219.3 del TRLRHL"*

La entidad reclamada deberá facilitar a la persona reclamante la información solicitada teniendo en cuenta lo indicado en los Fundamentos Jurídicos Cuarto y Quinto, todo ello en el plazo de diez días a contar desde el día siguiente al que se le notifique esta Resolución.

Segundo. Inadmitir la reclamación por no estar lo solicitado incluido en el concepto de información pública previsto en el artículo 2 a) LTPA respecto a la solicitud de:

> *"Certificado donde conste la relación de funcionarios que en sus nóminas mensuales han percibido cantidades en concepto de productividad, con especificación del nombre, apellidos, puesto y cuantía abonada por dicho concepto. Todo ello referido a los años 2022 (enero) a 2023 (noviembre).*
>
> *Certificado de los empleados públicos que hayan estado percibiendo productividad durante los ejercicios 2020 a 2023 estando en período vacacional.*
>
> *Certificado del acuerdo plenario sobre determinación de los criterios de distribución de las cuantías correspondientes a productividades y/o gratificaciones, correspondiente a los ejercicios 2021 a 2023"*

Tercero. Instar a la entidad reclamada a que remita a este Consejo en el plazo de diez días a contar desde el día siguiente al que se le notifique esta Resolución, las actuaciones realizadas, incluyendo la acreditación del resultado de las notificaciones practicadas.

Contra esta resolución, que pone fin a la vía administrativa, cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Sevilla que por turno corresponda en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 8.3 y 46.1, respectivamente, de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

EL DIRECTOR DEL CONSEJO DE TRANSPARENCIA
Y PROTECCIÓN DE DATOS DE ANDALUCÍA

La resolución original consta firmada electrónicamente

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo